

в новых условиях хозяйствования: Метод. пособие ин-та повыш. квалиф. профсоюзных кадров при Акад. труда и соц. отношений ВКП СССР. – М., 1990. – 247 с. 3. О коллективных договорах и соглашениях: Закон Украины от 01.07.1993р. № 3356 – XII // Ведом. Верхов. Рады Украины. – 1993. – № 36. – Ст. 361. 4. Никитинский В.И., Коршунова Т.Ю. Правовое регулирование трудовых отношений работающих собственников. // Государство и право. – 1992. – № 6. – С. 48-57. Т. 5. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник. – Х.: Консум, 1998. – 479 с.

Надійшла до редакції 04.01.2001 р.

УДК 349.2

Н.М. Неумивайченко, асистент

*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

До питання про трудові правовідносини державних службовців

Державна служба є найважливішим інститутом, який сприяє формуванню й розвитку Української держави. Вирішення нових завдань залежить від професійно організованої державної служби. Трудова діяльність державних службовців є однією з форм праці, право на яку закріплено в ст. 43 Конституції України. Принцип рівного права доступу до державної служби, встановлений ч.2 ст.38 Конституції України, означає рівне право громадян на зайняття державної посади відповідно до здібностей і професійної підготовки й без будь-якої дискримінації. Це конституційне положення відповідає п. "с" ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [7], згідно з яким кожен громадянин повинен без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень допускатися до державної служби в своїй державі на загальних умовах рівності.

Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. [2; 1993.-№ 52. – Ст.490] (зі змінами й доповненнями) регулює право громадян України на державну службу незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання.

Відносини, що виникають на державній службі, мають правову форму, є різновидністю правових відносин, існуючих у суспільстві, й наділені основними характерними рисами: а) вони виникають, припиняються і змінюються тільки на підставі правових

норм: б) їх суб'єкти взаємопов'язані між собою юридичними правами й обов'язками; в) вони мають вольовий характер; г) як і право, на базі якого вони виникають, ці правовідносини охороняються державою; д) їм притаманні індивідуалізація суб'єктів і персоніфікація прав та обов'язків [5; с.475-477].

Правовідносини, виникаючі на державній службі, - це різновидність трудових правовідносин, тому що вони мають єдину трудову природу і регулюються нормами трудового права. Закон України "Про державну службу" визначає державну службу як професійну діяльність, тому вона є різновидністю праці громадян - державних службовців, виконуючих свої обов'язки в державних органах.

Для трудового права принципове значення має той факт, що державна служба розглядається саме як професійна діяльність на певній посаді, що дає змогу вважати її як трудову діяльність особливого роду і визнати найманий характер праці державних службовців.

Зарахування на посади державних службовців здійснюється за Класифікатором професій, затвердженим і введеним в дію наказом Держстандарту України № 257 від 27 липня 1995 р. (зі змінами й доповненнями).

Трудовим правовідносинам державних службовців, як і іншим категоріям працівників, властиві такі особливості: а) вони виникають між працівником (державним службовцем) і роботодавцем (державою в особі державного органу); б) громадяни включаються в трудовий колектив, в результаті чого вони стають працівниками конкретного державного органу; в) їх об'єктом є робота, виконувана державним службовцем за певною спеціальністю, кваліфікацією, посадою; г, уведення їх суб'єктів регламентується внутрішнім розпорядком державного органу; д) вони будуються на відплатній основі; е) вони мають тривалий характер і т.д. [13; с.104,105.].

При правовому регулюванні праці на державних службовців поширюються більшість принципів трудового права, а також усі гарантії, передбачені трудовим законодавством.

Державна служба - це комплексний правовий інститут, що регулює відносини різних галузей права, переважно трудового й адміністративного, а тому потрібне розмежування трудових та адміністративних відносин на державній службі.

А.Ю. Пашерстник – учений в галузі трудового права, який займався проблемами державної служби в радянський період, вважав, що “лінія розмежування між трудовим та адміністративним правом лежить у площині різниці між становищем державних службовців у трудовому процесі і їх становищем у зовнішньому середовищі. Відносини із зовнішнім середовищем є галуззю адміністративного права, а відносини в процесі праці – галуззю трудового права” [8; с.123]. Науковець справедливо вказував на те, що збіг у часі відносин державного службовця до зовнішнього середовища з трудовим процесом не означає їх тотожності. Ми поділяємо його точку зору про те, що державна служба включає як зовнішні, так і внутрішні відносини. Зовнішні охоплюють зв’язки державних службовців із громадянами, іншими державними органами, організаціями. Це відносини щодо організації державної служби й управління нею, які регулюються нормами адміністративного права. Нормами трудового права регулюються внутрішні відносини державної служби, що виникають між державними службовцями і керівниками державних органів. Це відносини щодо прийняття громадян на службу, порядку проходження служби, робочого часу, часу відпочинку, дисциплінарної й матеріальної відповідальності, припинення служби та ін.

Ми приєднуємося до думки В.І.Прокопенка, що суб’єкти трудових відносин, у тому числі й ті, що належать державі, владними повноваженнями стосовно своїх працівників не наділені. Застосування праці громадян здійснюється на підставі принципу свободи трудового договору, за яким працівник бере на себе обов’язок підкорятися правилам внутрішнього трудового розпорядку. Своєрідність цих відносин полягає в тому, що вони (на відміну від владних адміністративних) розвиваються в рамках внутрішнього трудового розпорядку, стосуються саме процесу праці, у зв’язку з чим обидві сторони трудового договору підкоряються цьому розпорядку [9; с.29].

Зв’язки, що виникають між роботодавцем (керівником органу) і державними службовцями, становище яких є підлеглим, бо повинні виконувати вказівки свого керівника, будуються шляхом організації спільної праці, завжди виступають як внутрішньоколективні і мають характер виробничого, а не адміністративного управління.

Не можна погодитися, як вбачається, з тим, що трудові правовідносини на державній службі іноді називають службово-трудовими, або службовими. Зокрема, Ю.М.Стариллов зазначає, що "трудові відносини в державному органі незрідка розглядають як службові, що дозволяє відтінити їх особливості, враховуючи, що службові відносини - це вид трудових відносин"[12; с.683].

Незважаючи на те, що правова регламентація праці державних службовців містить численні спеціальні норми, на нашу думку, правові відносини на державній службі суттєво не відрізняються від правовідносин інших категорій найманих працівників і тому вони повинні називатися трудовими. Разом з тим, їх правовідносини мають свою специфіку. Так, згідно зі ст.1 Закону України "Про державну службу" державні службовці виконують завдання і функції держави в державних органах та їх апараті. Б.М. Лазарев визначає державну службу "як служіння державі" [4; с.5,6]. Остання виступає в цих відносинах в ролі роботодавця і одночасно регулює їх в основному в централізованому порядку. Трудові правовідносини державних службовців регулюються не тільки загальними нормами трудового права, а й спеціальними (Закон України "Про державну службу", інші нормативні акти).

Вирішення питання про те, як регулювати трудові відносини на державній службі на сучасному етапі, має особливе значення не тільки для України. Обумовлено це тим, що за останні 50 років роль цієї сфери і зайнятість у ній суттєво зросли. У багатьох індустріальних країнах чисельність працівників на державній службі становила 15 - 25 % від загального числа працюючих [6; с.4], що призвело до зростання витрат державного бюджету на оплату праці і надання інших соціальних гарантій зайнятим на державній службі.

Для правильного окреслення кола суспільних відносин, що підлягають регулюванню спеціальним законодавством про державну службу, важливе теоретичне і практичне значення має визначення понять "державна служба" і "державний службовець". Вітчизняні і зарубіжні вчені-юристи не мають єдності поглядів щодо цього.

Згідно зі ст.1 Закону України "Про державну службу" державна служба в Україні - це професійна, спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Із поняттям "державна служба" тісно пов'язано поняття "державний службовець" – особа, яка виступає одним із суб'єктів трудових відносин. Нормативне визначення останнього поняття відсутнє, але це не створює великої правової проблеми. Багато країн зі стабільною системою службового законодавства також не мають нормативного визначення цього поняття (Франція, Німеччина, Велика Британія). Пропонуємо перелік специфічних ознак державного службовця, що відрізняють його від інших категорій працівників і розкривають основний зміст цього поняття. Отже, державний службовець:

а) це громадянин України, який має відповідну освіту і професійну підготовку, пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або прийнятий за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Між державним органом і державним службовцем укладається трудовий договір, відповідно до якого державний службовець виконує повноваження державного органу, вирішує спеціальні завдання для досягнення певної цілі, а державний орган, у свою чергу, має певні обов'язки перед службовцем: встановлює і забезпечує його права й інтереси, соціально-правові гарантії, оплачує працю;

б) повинен відповідати вимогам законодавства України про державну службу;

в) займає оплачувану державну посаду на державній службі в установленому законом порядку;

г) йому в установленому законом порядку присвоюється ранг, що відповідає його посаді й категорії;

д) виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання;

е) здійснює дії, які викликають певні юридичні наслідки;

є) його діяльність має невиробничий характер.

Вищевказані ознаки дозволяють зробити висновок про те, що державний службовець є особливим суб'єктом трудових правовідносин.

Трудове законодавство не має єдиного вичерпного переліку державних органів і посад державних службовців, тому в правовому регулюванні відносин останніх виникають труднощі.

У ст. 25 Закону передбачені деякі посади, що належать до державної служби і класифікуються за категоріями. Віднесення не перелічених у цій статті посад державних службовців, а також до відповідної категорії нових посад здійснюється Кабінетом Міністрів

України за погодженням з відповідним державним органом. У зв'язку з цим відбувається невідповідне збільшення кількості державних службовців і в тому числі за рахунок віднесення до державної служби деяких посад, які не завжди співвідносяться з їх законодавчим визначенням. Щоб запобігти цьому, можна запозичити досвід Російської Федерації, де прийнято Реєстр державних посад федеральних державних службовців, затверджений Указом Президента РФ [10; 1995. - № 3. - Ст.174]. І.П. Лаврінчук пропонує прийняти на Україні подібний реєстр [3; с.101].

До державних службовців як суб'єктів трудових правовідносин законодавство пред'являє специфічні вимоги і встановлює обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу та її проходженням. Так, згідно зі ст. 4 Закону України "Про державну службу" "право на державну службу мають громадяни України..., які одержали відповідну освіту й професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України". На відміну від інших працівників, для них встановлено граничний вік перебування на державній службі: для чоловіків 60 років, для жінок 55 років. (Ці обмеження не поширюються на осіб, які займають виборні посади згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні"). На нашу думку, це положення Закону "Про державну службу" порушує принцип рівного доступу до державної служби і допускає обмеження права на державну службу залежно від статі.

Вважаємо, що законодавством має бути встановлена спеціальна вимога про досягнення певного віку і при прийнятті на державну службу, що зумовлено і характером роботи і встановленими вимогами про відповідну освіту і професійну підготовку.

На виконання ст. 10 Конституції України гадаємо громадянин, який поступає на державну службу, повинен володіти державною мовою, тобто українською. Законом УРСР "Про мови в Українській РСР" від 28 жовтня 1989 р. (зі змінами від 28.02.95 р.) [1] передбачено, що посадовим особам державних, партійних, громадських органів, установ та організацій належить володіти українською (або російською) мовами. Однак незнання громадянином української (або російської) мови не може бути підставою для відмови йому в прийнятті на роботу. Зайнявши

посаду, особа повинна оволодіти мовою роботи органу чи організації в обсязі, необхідному для виконання посадових обов'язків (ст.6). Вважаємо, що таке положення Закону не відповідає сьогоднішнім реаліям, тому що успішне виконання завдань і функцій держави залежить насамперед від високої кваліфікації, професійності й освіченості державних службовців, у тому числі й від знання державної мови.

У ст.12 Закону України "Про державну службу" перелічено деякі обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу. Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

а) визнані у встановленому порядку недієздатними. Як видиться, це положення необхідно доповнити і "які, визнані обмежено дієздатними", бо згідно зі ст.15 Цивільного Кодексу України ними визнаються громадяни, які в результаті зловживання спиртними напоями чи наркотичними засобами ставлять себе і свою сім'ю в скрутне матеріальне становище;

б) мають судимість, що є несумісним із зайняттям певної посади;

в) безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами або свояками. Це обмеження, на наш погляд, повинно поширюватися й на державних службовців патронатної служби.

До названих обмежень можна додати і ще й такі, як відмова від подання відомостей про доходи й зобов'язання фінансового характеру згідно зі ст.13 Закону, відмова від проходження процедури оформлення допуску до відомостей, які є державною таємницею, якщо виконання обов'язків на державній посаді державної служби, на яку претендує громадянин, пов'язано з використанням таких відомостей.

У деяких країнах далекого і близького зарубіжжя при прийнятті на державну службу враховується фізичний стан здоров'я громадянина. Наприклад, відповідно до ст.21 Федерального Закону РФ "Про основи державної служби Російської Федерації" від 31 липня 1995 р.[10; 1995. - № 31. - Ст.2990] громадянин не може бути прийнятим на державну службу при наявності підтвердженого висновком медичної установи захворювання, що перешкоджає виконанню ним посадових обов'язків. При прийнятті на державну службу поряд з іншими документами громадянин зобов'язаний подати медичний висновок про стан здоров'я.

Стаття 5 Закону України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 р. [2; 1995. - № 34. - Ст.266] передбачає спеціальні обмеження для державних службовців, спрямовані на попередження корупції. Так, державний службовець не може працювати за сумісництвом, крім наукової, викладацької, творчої діяльності та медичної практики де він не матиме змоги справляти службового впливу. У зарубіжному законодавстві такі обмеження теж існують, але вони не мають категоричного й абсолютного характеру. Наприклад, у США державні службовці не можуть займатися іншою діяльністю, якщо це "суперечить вимогам сумлінного виконання покладених на них обов'язків за посадою" [11: с. 261].

Усе вищевикладене свідчить про те, що необхідно вдосконалювати законодавство про державну службу, у зв'язку з чим передбачається внесення змін до Закону України "Про державну службу" та в деякі інші нормативні акти з питань державної служби.

На сучасному етапі державна служба потребує реформування, насамперед, шляхом удосконалення кадрового потенціалу, посилення соціальної захищеності державних службовців, забезпечення сталої зайнятості на державній службі.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1989. - № 45. - Ст.58. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. *Лаврінчук І.П.* Обставини встановлення правового статусу державного службовця. // *Право України.* - 1999. - № 9. - С.98-102. 4. *Лазарев Б.М.* Государственная служба. - М.: РАН. Акад. правовой ун-т при ИГП. - 1993. - 16с. 5. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Курс лекций. - М.: Юристъ, 1997. - 672с. 6. Международный обзор труда: Приложение к ж-лу «Бюллетень Минтруда РФ» - 1994. - Т.132. - № 4-6. 7. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: Сер. "Міжнародні документи ООН з питань прав людини". - К.: Українська правнича фундація. Вид-во Право, 1995. - 40с. 8. *Пашерстник А.Е.* К вопросу о советской государственной службе. // *Вопросы сов. админ. права: Сб. статей.* - М.-Л.:АН СССР. Ин-т права. 1949. - 208с. 9. *Прокопенко В.І.* Трудове право: Підручник. - Х.: Консум, 1998. - 480с. 10. Собрание законодательства Российской Федерации. - 11. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. / Под ред. Жидкова О.А. - М.: «Прогресс», «Универс», - 1993. - 768с. 12. *Старилов Ю.Н.* Служебное право: Учебник. - М.: Изд-во «БЕК», 1996. - 698с. 13. Трудовое право: Учебник. /Под ред. О.В. Смирнова. - М.: ТЕИС, 1996. - 384с.

Надійшла до редакції 04. 01. 2001 р.